

# Constatations en bref de l'examen externe du programme Gouvernance, équité et santé

Septembre 2010

*Ce texte présente les principales constatations des rapports intitulés Governance, Equity, and Health Program Final Report 2006-2011, préparé par l'équipe du programme Gouvernance, équité et santé (GES) en avril 2010, et External Review: Governance Equity and Health Program IDRC 2006-2011, rédigé par Suneeta Singh, Demissie Habte et George Brown, en collaboration avec Emily Taylor, en août 2010. On peut obtenir le texte intégral de ces rapports en s'adressant à la Section de l'évaluation du CRDI.*

## 1. Aperçu du programme Gouvernance, équité et santé

Le programme Gouvernance, équité et santé en est à l'exécution de son deuxième descriptif, qui vise la période allant de 2006 à 2011. Il appuie la recherche axée sur les aspects de la gouvernance et de l'équité des systèmes de santé qui sont reliés au renforcement et au financement desdits systèmes de santé. L'équipe du programme estime que, dans un contexte d'interventions verticales visant des maladies données, GES a été parmi les premiers à s'intéresser au renforcement des systèmes de santé publique dans leur globalité. GES tente d'influer sur la façon dont la recherche portant sur les systèmes de santé est exécutée et utilisée, de faire en sorte que les populations locales comprennent des situations, des problèmes et des solutions précis et de produire des données probantes donnant lieu à des améliorations mesurables en ce qui concerne la santé à l'échelon local, national et régional.

Au cours des quatre premières années du deuxième cycle d'activités (d'avril 2006 à mars 2010), GES a géré 97 projets, octroyant des subventions à des établissements situés dans 34 pays. Le financement octroyé par le Centre à ces projets s'est élevé à 21,5 millions de dollars, et sept bailleurs de fonds partenaires de GES y ont contribué une somme additionnelle de 54,84 millions de dollars.

Les objectifs du programme GES pour la période allant de 2006 à 2011 sont les suivants.

- **Marquer une différence sur le terrain :** éclairer et appuyer, au moyen de données probantes issues de la recherche, l'élaboration et la mise en oeuvre d'une vision reposant sur la gouvernance et sur l'équité en ce qui concerne les politiques et les systèmes de santé dans des pays à faible revenu et des pays à revenu intermédiaire donnés.
- **Éclairer les débats mondiaux sur les politiques :** exercer une influence, au Canada et à l'échelle mondiale, sur la recherche, les systèmes et les politiques dans le domaine de la santé en éclairant les dialogues sur les politiques s'inscrivant dans les axes thématiques de GES et, en particulier, en aidant les chercheurs et les établissements de recherche des pays du Sud à mieux faire entendre leur voix.

- **Institutionnaliser une démarche axée sur la gouvernance et sur l'équité** : renforcer les capacités de recherche, constituer une communauté de praticiens et soutenir l'institutionnalisation, ailleurs qu'au CRDI, d'une démarche axée sur la gouvernance et sur l'équité à l'égard de la recherche sur les systèmes de santé et de la formulation de politiques de santé.

## 2. Méthodologie

L'examen externe d'un programme s'amorce par l'analyse que l'équipe du programme fait de ses réalisations, qui est suivie d'une appréciation du rendement du programme par un comité d'examen externe composé de spécialistes indépendants. Le rapport final que l'équipe du programme prépare sur l'exécution du descriptif fait état de la stratégie et de l'évolution du programme, des principales constatations de la recherche, des incidences notables du programme et des grands enseignements tirés. Dans son rapport, le comité d'examen externe se prononce sur le caractère approprié de l'exécution du descriptif, sur la qualité des extraits de recherche et sur la pertinence, l'utilité et l'importance des incidences obtenues par le programme. Il attire également l'attention sur des éléments sur lesquels il y a lieu de se pencher.

Les membres du comité d'examen externe ont tenu plusieurs réunions, par téléconférence et en personne à Ottawa. Ils ont interrogé 30 personnes clés, ont mené une enquête auprès de parties prenantes et ont passé en revue les documents que leur a fournis GES. Ils ont en outre procédé à l'analyse quantitative d'un ensemble de projets tirés d'un échantillon stratifié (par région) provenant de la base de données sur les projets du programme (ensemble constitué de 33 % de tous les projets achevés et de 25 % de tous les projets en cours). Enfin, ils ont procédé à un examen complet de tous les rapports de fin de projet dynamiques (RFPd) ayant comporté une troisième étape, soit 21 en tout. Les examinateurs ont triangulé les données obtenues à l'aide de ces différentes méthodes et en ont dégagé des constatations.

## 3. Constatations de la recherche

L'équipe du programme GES a réparti les principales constatations ayant émané des projets de recherche subventionnés en fonction des catégories suivantes.

### 3.1 Les constatations ayant trait à la **gouvernance de la santé**, qui

- attestent que les disparités en matière d'équité et de qualité sont attribuables à l'influence exercée par le secteur privé émergent. Elles montrent que la privatisation des services de base n'a pas permis d'assurer la prestation des services promis et a eu pour effet d'accentuer le manque d'équité sur le plan socioéconomique;
- révèlent que la recherche axée sur les systèmes de santé peut faciliter l'intégration de politiques destinées aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à qui on a refusé l'accès au système de santé;
- indiquent comment la transparence et la prise en compte des points de vue des collectivités peuvent aider à remédier aux fuites dans le système et à corriger les écarts entre les politiques et les pratiques;

- mettent en évidence le lien entre les investissements consentis à la recherche en santé et la vigueur du système de santé et démontrent que les fonds octroyés à la recherche par les bailleurs de fonds sont insuffisants.

### **3.2** Les constatations ayant trait aux **systèmes de santé**, qui

- démontrent qu'une prise en compte de l'ensemble du système est nécessaire à la réussite d'interventions verticales. Par exemple, on a omis de tenir compte de l'impact du sida sur l'ensemble du système, et cela a entraîné des difficultés particulières qui ont entravé considérablement la capacité du personnel infirmier d'assurer la prestation des services de base;
- montrent comment une démarche systémique plus exhaustive a permis d'accroître l'efficacité du déploiement du traitement antirétroviral en Afrique du Sud.

Les constatations ayant trait à la **santé maternelle** (un sous-ensemble qui se dégage des travaux de recherche sur les systèmes de santé et des constatations qui en émanent), qui

- montrent qu'une information de meilleure qualité et des critères rigoureux en matière d'aiguillage contribuent à diminuer la mortalité maternelle;
- démontrent dans quelle mesure la réduction des décès a été attribuable à une meilleure gestion des aiguillages et illustre à quel point il est important d'examiner les décès des mères pour améliorer la qualité des soins, accroître le nombre d'accouchements en établissement et réduire la mortalité maternelle;
- révèlent que bon nombre de fournisseurs de services de santé du secteur public sont bien renseignés sur les causes principales des décès des mères mais ne se sentent pas en mesure d'améliorer la santé maternelle dans la prestation des services de santé. Selon les constatations, il y a un taux anormalement élevé d'hystérectomies et de césariennes dans certaines collectivités, ce qui fait ressortir la nécessité d'approfondir la recherche sur ce que l'on estime être des interventions médicales excessives;
- mettent en évidence certaines incohérences observées relativement aux taux d'immunisation, ce qui vient fausser la couverture vaccinale. La recherche révèle que, de façon systématique, les enfants des pays en développement sont insuffisamment immunisés et ne sont pas immunisés à temps; en outre, les taux réels de vaccination dans les districts sont inférieurs aux taux signalés à l'échelle nationale.

### **3.3** Les constatations ayant trait au **financement de la santé**, qui

- indiquent que les systèmes d'exemption du paiement des services de santé peuvent améliorer l'accès et la protection sociale globale, mais qu'ils sont voués à l'échec sans un soutien budgétaire conséquent;
- montrent que les collectivités sont en mesure d'établir des critères de sélection impartiaux ciblant les personnes qui en ont le plus besoin;
- fournissent des données probantes en ce qui concerne l'impact négatif des frais d'utilisation sur l'accès aux services de santé;

- soulignent qu'en dépit de régimes d'assurance-maladie nationaux dotés de lignes directrices claires au sujet des exemptions, le but visé de protection universelle en matière de santé risque de ne pas être atteint;
- démontrent que le fractionnement des différents mécanismes de financement des services de santé nuit aux revenus et comporte des risques d'interfinancement au sein du système de santé global.

## **4. Constatations du comité d'examen externe**

Le comité d'examen externe a constaté que GES est un programme solide soutenant financièrement de manière opportune les capacités de recherche. Le programme fait contrepoids à la tendance lourde observée dans le domaine de la santé à l'échelle mondiale, laquelle consiste à préconiser des interventions verticales d'envergure visant des maladies données. Le comité a conclu que le programme occupait un créneau important en abordant le financement de la recherche consacrée aux systèmes de santé sous l'angle de la gouvernance et de l'équité. Il a attiré l'attention sur plusieurs exemples remarquables de travaux financés par le programme et a souligné que les partenaires de recherche avaient formulé des observations très favorables quant au travail axé sur la collaboration effectué avec GES, à la souplesse dont fait preuve le personnel du programme et à l'importance que revêt l'appui consenti par GES dans des secteurs auxquels très peu de bailleurs de fonds s'intéressent. Le comité a mentionné qu'il y avait lieu de renforcer certains éléments, entre autres, de donner plus d'ampleur à la recherche sur le financement de la santé, de donner plus de profondeur aux activités menées en Afrique francophone et, enfin, de réunir les travaux portant sur l'apprentissage régional et les analyses comparatives entre les régions et d'en faire la synthèse.

### **4.1 Exécution du descriptif**

Le comité d'examen externe a conclu que l'exécution de la programmation avait été conforme au programme des travaux décrit dans le descriptif et que GES avait, dans une bonne mesure, atteint les trois grands objectifs énoncés. Le comité d'examen externe a constaté que GES avait établi des partenariats fructueux avec d'importants bailleurs de fonds, et il a encouragé le programme à accentuer les efforts faits en ce sens. Le comité a félicité GES d'avoir tenu compte de ce que vivent les populations et les partenaires de recherche sur le terrain et de s'y être adapté. Enfin, le comité a constaté que le programme était en train d'adopter un processus d'examen simplifié des demandes de financement et que le mécanisme d'examen technique était bien établi. Le roulement du personnel et l'absence imminente de membres du personnel de programme en région figurent au nombre des préoccupations.

### **4.2 Qualité de la recherche**

Les examinateurs ont indiqué que GES avait soutenu des projets dont la qualité avait été de bonne à excellente. Ils ont analysé un échantillon de projets de recherche achevés et en cours afin d'en déterminer le bien-fondé et l'importance sur le plan de la recherche. Les cotes obtenues dans l'ensemble des régions ont confirmé que tant les projets achevés que les projets en cours avaient été bien exécutés et étaient de grande qualité. Les projets ont en outre été bien cotés au chapitre de

l'innovation, ce que corrobore l'examen de 21 projets pour chacun desquels un RFPd de troisième étape a été rédigé. Il ressort de l'examen que 18 de ces projets ont produit des extrants exceptionnels ou novateurs.

Les projets terminés ont obtenu en moyenne des cotes élevées pour ce qui est de l'ancrage dans la documentation sur le sujet, de l'éclairage fourni sur le plan de la théorie, des pratiques ou des politiques et de la possibilité d'utilisation dans le contexte des politiques. L'examen a cependant révélé que certains des projets achevés faisant partie de l'échantillon n'avaient pas bénéficié d'une bonne participation de toutes les parties prenantes.

### 4.3 Incidences

L'équipe chargée du programme GES a dégagé trois grandes incidences qu'elle estime des plus importantes au niveau du programme.

- **Voix au chapitre et pouvoir :** le point de vue et le pouvoir des pays du Sud sont de plus en plus pris en compte dans les débats locaux, nationaux, régionaux et mondiaux sur les politiques en matière de santé, ce qui contribue à édifier des systèmes de santé solides et équitables et à améliorer la santé des populations.
- **Renforcement des capacités :** il y a renforcement de la capacité des intervenants de produire, d'échanger et de mettre en application des connaissances pertinentes au regard des politiques afin d'édifier des systèmes de santé et d'améliorer la santé.
- **Modification des pratiques et des interventions :** les modifications apportées aux pratiques et aux interventions ont contribué à éclairer les politiques à l'échelon local et national, à faire changer les pratiques des bailleurs de fonds et à améliorer les pratiques relatives à la prestation des services de santé. Les systèmes de santé s'en trouvent renforcés, et les gens sont en meilleure santé.

Le comité d'examen externe a estimé que le programme avait consenti dans l'ensemble des efforts allant de bons à excellents en vue de l'obtention de chacune de ces incidences. Voici les conclusions auxquelles le comité est arrivé.

**4.3.1** En ce qui concerne la voix au chapitre et le pouvoir, le comité d'examen externe a fait remarquer que le programme s'est intéressé aux rapports de force et aux iniquités dans les services de santé à l'échelon local, national et mondial. Il a constaté que les chercheurs oeuvrant aux projets recueillaient systématiquement des données auprès des groupes marginalisés et analysaient les conditions de vie de ces derniers. Le personnel du programme a encouragé les bénéficiaires de subventions des pays du Sud à impulser des changements dans leur milieu et à participer à des réunions et à des conférences portant sur les politiques afin de communiquer les constatations émanant de leurs travaux et de plaider en faveur d'un changement. Le comité a souligné que les efforts ont, en général, donné de bons résultats, mais qu'il conviendrait de faire en sorte que le point de vue des bénéficiaires du programme se fasse entendre davantage dans les débats mondiaux sur les politiques en matière de santé.

- 4.3.2** Le comité d'examen externe a constaté que le renforcement des capacités s'est retrouvé au coeur d'un grand nombre de projets qui avaient pour but d'accroître la capacité des intervenants de produire des travaux de recherche pertinents sur le plan des politiques et d'en mettre les conclusions en pratique. Les examinateurs ont fait mention de plusieurs interventions réussies ayant ciblé des particuliers et des réseaux.
- 4.3.3** Le comité abonde dans le même sens que l'équipe de GES et juge que des incidences ont été obtenues en ce qui concerne les pratiques et les interventions, lesquelles ont permis d'éclairer les politiques à l'échelon local et national, de modifier les pratiques des bailleurs de fonds et d'améliorer les pratiques relatives à la prestation des services de santé. Le comité a constaté que, dans le cadre de plusieurs projets, les constatations émanant de la recherche ont donné lieu à des applications d'une grande portée sur le plan des politiques et que le programme et ses partenaires de recherche du Sud ont exercé une influence sur les institutions oeuvrant au niveau régional et mondial ainsi que sur les grands organismes bailleurs de fonds. Le comité a indiqué que la collaboration de GES avec d'autres organismes bailleurs de fonds du Canada et d'ailleurs avait amené ces derniers à accorder plus d'importance à l'examen des questions d'ordre éthique dans leurs processus d'octroi de subventions. Le comité partage également l'avis de l'équipe de GES quand elle affirme que les projets financés par le programme ont fait modifier des pratiques et des interventions ayant trait à la santé maternelle, à l'immunisation des enfants et aux systèmes d'information sur la santé, de sorte qu'il en a résulté une amélioration des services de santé dans plusieurs contextes.
- 4.3.4** Le comité d'examen externe a souligné que le rapport final sur l'exécution du descriptif du programme fait mention d'un nombre substantiel de projets qui ont cherché à obtenir les trois grandes incidences recherchées et y sont parvenus. Ces incidences obtenues au niveau des projets sont certes importantes mais, a fait remarquer le comité, le programme parvient moins bien à regrouper les incidences ayant émané des différents projets en un ensemble cohérent de conclusions pouvant mettre en évidence les réalisations au niveau du programme. Le comité recommande donc que GES consacre plus de temps à faire la synthèse des incidences au niveau du programme afin de comprendre l'impact global des projets faisant partie de son portefeuille.

## **5. Questions à examiner**

Dans son rapport final sur l'exécution du descriptif, l'équipe du programme GES a cerné certains éléments qu'il convient de renforcer, notamment la mise en application plus systématique de la démarche GES dans tous les projets. L'équipe du programme a également souligné qu'il était important de mieux communiquer la démarche GES et de tirer parti de l'essor que connaît la recherche sur les systèmes de santé et de l'intérêt grandissant que l'on observe à cet égard. Le comité d'examen externe a, pour sa part, dégagé cinq questions à examiner.

**5.1 Le programme Gouvernance, équité et santé (GES) est à la fine pointe de la recherche en santé dans le monde, et le CRDI doit continuer d'accorder une grande priorité à ce programme.**

Le comité d'examen externe est d'avis que le programme GES a constitué un corpus de recherche solide et très respecté. Il a en outre un rôle particulier et tout à fait crucial à jouer, puisque les autres bailleurs de fonds consacrent l'essentiel de leurs efforts à des interventions visant des maladies données, négligeant ainsi les systèmes de santé. Le comité recommande fortement que le programme GES prenne de l'ampleur au cours des années à venir et que des ressources humaines et financières supplémentaires lui soient affectées.

**5.2 GES doit conserver les axes thématiques de la gouvernance, des systèmes de santé et du financement de la santé, mais en prenant soin de mieux cerner la programmation de ces points d'insertion en matière de recherche.**

Le comité d'examen externe souligne qu'il serait bon que le programme GES se définisse d'une façon plus précise, en faisant une plus large place aux questions ayant trait à l'équité et aux sexospécificités. Le comité laisse entendre que le renforcement des systèmes de santé attire désormais davantage l'attention et que, par conséquent, le programme doit redéfinir son créneau et cerner clairement les incidences souhaitées. De l'avis du comité, le programme GES pourrait s'intéresser, entre autres, à la recherche sur le financement de la santé et à la recherche sur la santé maternelle.

**5.3 Il convient de mettre l'accent davantage sur le rôle que joue le programme pour ce qui est de l'exercice d'une influence sur les politiques publiques au niveau mondial.**

Le comité d'examen externe fait valoir que le programme GES doit intensifier les efforts faits pour communiquer les conclusions de ses travaux de recherche aux principales parties prenantes et institutions oeuvrant au niveau régional et mondial. Il est d'avis que l'élargissement des réseaux soutenus par le programme constituera un excellent moyen d'exercer une influence sur les parties prenantes importantes. Le comité signale que cela nécessitera l'affectation de ressources et de personnel, et qu'il faudra notamment s'assurer que les partenaires de recherche du Sud assistent aux grandes conférences.

**5.4 Le programme GES a établi avec succès des partenariats avec des bailleurs de fonds oeuvrant au niveau mondial, et il doit accentuer les efforts faits en ce sens.**

Le comité d'examen externe fait remarquer que la collaboration de GES avec d'autres bailleurs de fonds a contribué à faire en sorte que, dans le cadre de plusieurs projets, la recherche s'est traduite par des mesures concrètes et a débouché sur la mise en oeuvre de recommandations en matière de politiques ayant découlé des travaux financés par le programme. Les partenariats ont procuré des ressources humaines et financières au pro-

gramme et lui ont donné plus de profondeur. Le comité laisse entendre que, dans la mesure où ils font l'objet d'une gestion prudente, les partenariats en valent la peine malgré les coûts de transaction qu'ils entraînent.

#### **5.5 Le programme GES doit se concentrer davantage sur l'Afrique de l'Ouest, en particulier sur l'Afrique de l'Ouest francophone.**

Le comité d'examen externe fait valoir que cette région, qui compte plusieurs des pays dont les revenus sont les plus bas, affiche également les taux de mortalité les plus élevés. La capacité d'exécution de la recherche y est restreinte. La région a grandement besoin d'aide pour ce qui est de renforcer ses capacités et de cibler la recherche. Le comité laisse entendre que le CRDI a un rôle particulier à jouer en Afrique francophone, notamment parce que cette région est somme toute assez négligée par les autres bailleurs de fonds.

Section de l'évaluation

Centre de recherches pour le développement international